

UMA BREVE HISTÓRIA NARRATIVA E CRONOLÓGICA DA SEGURIDADE SOCIAL DO BRASIL, DA PROGRESSIVIDADE LEGAL AO ATENTADO AO “NÚCLEO DURO” DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COM O ADVENTO DA EC Nº 103/2019

Rodrigo Zacharias

Doutorando em Direito Constitucional (PUC-SP).
Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos (ITE-Bauru/SP).
Especialista em Direito Público. Juiz federal.
Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.
rodrigozacharias@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3869-6165>
<http://lattes.cnpq.br/1718136906103220>

Cristiane Haik

Doutoranda e mestre, ambos em Direito das Relações Sociais (Direito Previdenciário) pela PUC-SP.
Advogada e Professora.
cristianefghaik@uol.com.br
<http://lattes.cnpq.br/3714382100776205>
<https://orcid.org/0000-0001-9162-4326>

Raul Mariano Junior

Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo, nas disciplinas Solução Alternativa de Conflitos, Direito Digital e Processo Tributário.
Doutor em Direito Processual Civil na Universidade de São Paulo.
Mestrado em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Juiz Federal. Ex-Diretor Adjunto da ENM – Escola Nacional da Magistratura (2011/2013).
ramajunior@hotmail.com
<http://lattes.cnpq.br/4335679996403938>
<https://orcid.org/0000-0003-1212-4011>

RESUMO

O ensaio apresenta uma história narrativa e cronológica da seguridade social do Brasil, abordando a evolução protetiva em relação às contingências sociais, dividindo-a pelos acontecimentos ocorridos na vigência das Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988. Utilizando pesquisa doutrinária bibliográfica, legislativa e jurisprudencial (essa última em menor grau) e baseando-se em métodos dedutivo e indutivo, o texto refere-se não à história fatos, conjunturas ou estruturas, mas de institutos jurídicos criados pelo direito positivo. O trabalho visa a propiciar ao leitor uma visão panorâmica de como o Brasil lidou com as necessidades sociais decorrentes da incapacidade, desemprego, morte, idade avançada ou outros eventos sociais, identificando uma *progressividade* nos direitos sociais, até os anos 1990, a partir de quando se realizaram reformas *regressivas* de direitos de seguridade social, desde a EC 20/1998 até a EC 103/2019. Conclui que essa última emenda constitucional, ao reduzir a dimensão protetiva da Constituição de 1988 na seara da previdência social, após resiliência demonstrada em mais de uma centena de emendas, finalmente teve seu *núcleo duro* atingido. Isso, somado à crise do desemprego infligida aos trabalhadores nesta terceira década do século XXI, obriga milhões deles a se tornarem, eles mesmos, a sua própria técnica de proteção social no Brasil, desprovidos de proteção previdenciária, quando muito lhes sendo assegurado acesso à assistência social.

Palavras-chave: História; Seguridade Social; Progressividade; Regressividade. Constituição Federal.

BRIEF NARRATIVE AND CHRONOLOGICAL HISTORY OF SOCIAL SECURITY IN BRAZIL, FROM LEGAL PROGRESSIVITY TO THE ATTACK ON THE “RIGID CORE” OF FEDERAL CONSTITUTION THROUGH AMEND. Nº 103/2019

ABSTRACT

This essay tells the chronological and narrative history of social security in Brazil, approaching the protective evolution in accordance to social contingences, dividing it according to the events that took place during the validity of the 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 and 1988 Constitutions. Using a bibliographic research of doctrinal, legislative and jurisprudential biases (the last one at a minor degree) and basing on the deductive and inductive methods, the text does not approach the history of facts, conjunctures and structures, but of legal institutions created by positivist Law. This work aims to provide the reader with a panoramic view of how Brazil dealt with social necessities that resulted from incapability, unemployment, death, advanced age and other social aspects, identifying a *progressivity* in social laws up to the year 1990, from when certain *regressive* changes are carried out in the rights to social security, since the amend. 20/1998 to the amend. 103/2019. The paper concludes that the last referred amendment, by reducing the protective range of the 1988 Constitution in the sphere of social security, due to the resilience shown in more than a hundred amendments, has finally had its *rigid core* harmed. This, in addition to the unemployment crisis imposed to workers during the third decade of the 21st century, makes thousands of them become, themselves, their own social security method in Brazil, deprived of social security protection and receiving, at most, the access to social assistance.

Keywords: History; Social Security; Progressivity; Regression; Federal Constitution.

INTRODUÇÃO.

O presente trabalho apresenta uma história narrativa das normas e instituições que compuseram o direito da seguridade social no Brasil, desde que se tornou independente de Portugal (1822).

Enquanto colônia (a vinda dos colonizadores portugueses deu-se em 1500), as relações sociais se davam no âmbito da propriedade rural latifundiária, que operava por meio da mão-de-obra escrava. Quando muito, o necessitado ou vulnerável tinha havia acesso à instância municipal.

No Brasil colonial, se se puder falar em *proteção social*, constatar-se-á que prevaleceu a mera

possibilidade de acesso a uma beneficência inspirada na caridade, tendo como exemplo a fundação da Santa Casa de Misericórdia pelo Padre José de Anchieta, no século XVI (COIMBRA, 1997, p. 72).

Tal contexto só se alterou com o advento da Constituição de 1824, cuja feição centralizadora houve por manter a integridade do Império durante quase todo o século XIX (CICCO, 2017, p. 317).

Segundo a lição de Wagner Balera, a seguridade social é uma técnica protetiva que há de significar “*a libertação de todas as necessidades econômicas do indivíduo ou dos grupos mais sofridos*” (BALERA, 1991, p. 547). No Brasil, ela tem natureza tripartite: abrange a previdência social (para os filiados que contribuem), a assistência social (aos desamparados) e a saúde (direito de todos).

Não inclui, a seguridade social brasileira, outros direitos sociais, como habitação e educação, embora estes últimos também sejam tipificados como direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. Essa mesma seguridade representa uma espécie de última fronteira nessa luta (por uma *existência digna*) dos vulneráveis, que não conseguem obter a *subsistência* por meios próprios.

A história que é contada neste ensaio vem do olhar de juristas, aqui citados, oriundos de um país que foi colônia de Portugal, durante três séculos, exceto um período em que o Brasil esteve sob o domínio da Coroa Espanhola (1580-1640).

O Brasil libertou-se de Portugal sem guerras, em 1822; é habitado por uma mistura de povos e raças, onde grassam enormes problemas sociais, econômicos e políticos. País essencialmente forjado no cristianismo, com herança jurídica romano-germânica – recebida de Portugal – o Brasil, ao menos desde a mais recente das constituições, a de 1988, pretende lidar com seus históricos e não resolvidos problemas sociais. Neste contexto, a seguridade social representa um importante e concreto instrumento de redistribuição de renda, que deve ser aliado a outros, como educação, trabalho e emprego, e tributação, a serem tratados em outros trabalhos.

1 HISTÓRIA NARRATIVA

Há muitas concepções de História, desde a narrativa à científica, da idealista à materialista, mas aqui o foco é o advento de certos institutos jurídicos protetivos, que vieram à tona na forma de direitos subjetivos perante o Estado.

A História, segundo ONFREY, é o âmbito da arte da guerra, complacente com os “ganhadores” e impiedosa com os “perdedores” (2008, p. 11).

Estabelecido que o Brasil, a despeito de libertar-se da colonização portuguesa, não atingiu o desenvolvimento econômico e social, a história aqui retratada não pode ser tachada como uma narrativa de “ganhadores”.

Também não é uma história de “perdedores”, mas sim um relato de como o poder público lidou com a *questão social*, ora apresentada sob um olhar *positivista*.

Não é usado neste trabalho um método específico de exposição, dedutivo ou indutivo, mas um esforço de apresentar os acontecimentos cronologicamente, sem explicações acerca de suas causas ou seus resultados. Somente depois, o método dedutivo embasará as considerações finais.

No Brasil, tal como se dá nos países industrializados, a historicidade aqui retratada decorre do fato de o centro de gravidade da organização humana ter-se deslocado do interesse *individual* para o *social*.

O indivíduo encontra-se tão fortemente ligado aos demais, que o interesse individual e o interesse social são hoje quase que confundidos (LEITE, 1978, p. 15).

Certas *necessidades individuais* (um padrão mínimo existencial que a sociedade considere aceitável) passaram a ser vistas como *necessidades sociais*. Daí que este trabalho apresenta uma História do Direito, o brasileiro, no campo da seguridade social, um ramo do direito voltado à proteção dos necessitados sociais.

Dividir-se-ão os períodos evolutivos da seguridade social brasileira de acordo com as vigências das Constituições brasileiras⁴².

As de 1824, 1937, 1967 e 1969 foram *outorgadas*, no sentido de impostas por uma autoridade que detinha o poder (um monarca, um ditador, uma junta ditatorial etc), sem a participação ou legitimação popular. As demais foram *promulgadas*, isto é, foram elaboradas por uma assembleia constituinte eleita por um processo democrático (SILVA, 2021, p. 39).

2 CONSTITUIÇÃO DE 1824

Segundo o inciso XXXI do art. 179 da primeira Constituição do Brasil, “*A constituição também garante os socorros públicos*”.

A expressão *socorros públicos* estava empregada no sentido de “*técnica protetiva*” (MARTINEZ, 1992, p. 55), e decorre da tradição ibérica da época. Mas, a previsão da garantia dos socorros públicos não teve aplicação prática ou qualquer repercussão substancial, “*servindo no plano filosófico para remediar a miséria criada pelo dogma da liberdade e da igualdade*” (HORVATH JÚNIOR, 2002, p. 20).

O Ato Adicional de 1834 determinou, no art. 10, que uma das competências das Assembleias Legislativas era legislar sobre “*casas de socorros públicos, convênios e quaisquer associações políticas ou religiosas*” (Lei n.º 16, de 12/08/1834).

A rigor, o primeiro texto legal a tratar de matéria previdenciária no Brasil data de 1821, de autoria do ainda Príncipe-Regente Pedro de Alcântara, antes de mandar observar a *Constituição Política do Império*. O Decreto de 1º de outubro daquele ano concedeu aposentadoria a mestres e professores, após trinta anos de serviço, assegurado um abono de um quarto (OLIVEIRA, 1996, p. 91). Mas não se tem notícia de que alguém tenha sido efetivamente beneficiado.

⁴² A separação dos períodos por vigências das respectivas constituições brasileiras se dá por questão de conveniência e clareza. A respeito das fases de evolução específica da previdência social, Miguel Horvath Júnior identifica quatro períodos: de *implantação* ou *formação*, de *expansão*, de *unificação* e de *seguridade social* (HORVATH JÚNIOR, 2020, pp. 27-28).

Em 1835, foi criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral), primeira entidade privada a funcionar no país, anterior à lei austríaca de 1845, e à alemã, de 1883. Previa um sistema típico de mutualismo, que avançou a partir daí.

No Código Comercial de 1850, o art. 79 rezava que os acidentes imprevistos não interromperiam o recebimento dos salários, por até três meses. Em diversos artigos, o Código cuidou de matéria trabalhista, e regulou também o seguro privado marítimo, esboçando uma indenização.

O Regulamento n.º 737, de 25/11/1850, assegurava aos empregados acidentados do trabalho os salários por até três meses. Também garantiu aos trabalhadores o salário correspondente ao período de aviso prévio não concedido.

O Decreto n.º 9.912-A, de 26/03/1888, tratou da aposentadoria aos empregados dos Correios, fixando os requisitos de idade mínima de 60 anos de idade e 30 anos de serviço.

Digno de nota: em 13/5/1888 a Lei Áurea (Lei Imperial número 3.353) foi assinada pela Princesa Isabel e colocou fim à escravidão no Brasil, único país do mundo onde havia escravatura jurídica. Seu fim decorre da maior campanha social da história brasileira, que durou 80 anos⁴³.

Surgiram instituições mutualistas no crepúsculo do Império. A Lei n.º 3.937, de 24/11/1888, criou a Caixa de Socorros para os Ferroviários do Estado. O montepio obrigatório para os empregados dos Correios e da Imprensa Régia, pelos Decretos n.º 9.212/4, de 26/03/1889 e 10/07/1889.

Dom Pedro II amparava algumas famílias com recursos próprios e, após sua derrubada, em 1889, o Governo Provisório decidiu oficializar essa ajuda pessoal do Imperador, pelo Decreto n.º 05, de 19/11/1889, pelo qual os necessitados continuariam a receber o mesmo subsídio (LEITE, 1989, p. 134-135).

⁴³ O fim da escravidão acabou contribuindo para a queda da Monarquia em 1889, além de estimular movimentos migratórios da Europa, um dos fatores da pluralidade étnica do Brasil. Nenhum apoio, incentivo ou proteção social foi propiciada aos escravos que se tornaram livres (Cf. BUENO, 2012, posição 393 de 830, leitor Kindle).

Em 1890, o Decreto n.º 221, de 26 de fevereiro, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, após estendida aos demais ferroviários do Estado pelo Decreto n.º 565, de 12/7/1890.

3 CONSTITUIÇÃO DE 1891

Tal constituição foi bastante sucinta sobre previdência social, o que causou estranheza, diante do avanço do mutualismo ocorrido a partir de 1835 (MARTINEZ, 1992, p. 20).

O art. 75 da Constituição Republicana foi o primeiro a empregar a expressão *aposentadoria* para os funcionários públicos em caso de invalidez. O benefício era dado, porque não era prevista a contribuição.

Alguns autores apontam como o início da previdência social no Brasil a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, em 1887 (LEITE, 1978, p. 28).

Porém, a maioria da doutrina entende que o marco histórico da previdência social deu-se em 24.01.1924, com a *Lei Eloy Chaves* (Decreto n.º 4.682), primeira norma a instituir no Brasil a previdência social, determinando a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias.

Em 20.3.1924, era instalada a primeira das Caixas de Aposentadoria e Pensões: a dos Empregados da Great Western do Brasil (LEITE, 1978, p. 28).

A Lei Eloy Chaves estabelecia a aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço (denominada ordinária), pensão por morte, a assistência médica e a farmacêutica. Previa uma contribuição anual da empresa, sobre 1% da receita bruta, e alinhava outra, de 3% sobre os ganhos dos segurados ferroviários.

Mas após a edição dessa lei, houve uma involução; o acidente de trabalho foi excluído como risco a ser coberto pela previdência social, falha só coberta com a Lei n.º 5.316/67.

Em 3 de setembro de 1926, surge a Emenda n.º 03 à Constituição de 1891. O § 28, do art. 54, passa a autorizar o Congresso Nacional a “*legislar sobre licença, aposentadoria e reformas,*

não se podendo conceder, nem alterar, por leis especiais” (MARTINEZ, 1992, p. 21.). Por *aposentadoria*, entendia-se, na época, a própria *previdência social*, expressão que estava quase inteiramente afastada dos textos constitucionais até então, em que pese o avanço da legislação ordinária.

As *Caixas ou Institutos de Aposentadorias de Pensões* foram a forma de introduzir no país um sistema nacional de previdência gerido pelo Estado. Constituídas como entidades autárquicas, vinculadas Ministério do Trabalho, sob o *regime de capitalização*, recolhiam contribuições dos empregadores e empregados e proviam benefícios para os trabalhadores do mercado formal (VIANA, 1998, p. 132).

Eram organizações de seguro social, estruturadas por empresa, mas a partir de 1930 o sistema previdenciário deixou de ser estruturado dessa forma, passando a abranger categorias profissionais. A filiação dos componentes das categorias era compulsória.

Maria Lucia Werneck Viana exara que o *arranjo* veio “*reforçar a estrutura de desigualdades sociais no país: a cidadãos estratificados em categorias profissionais, benefícios desiguais*” (VIANA, 1998, p. 132).

Vieram o Decreto n.º 22.872/33, sobre o IAPM (marítimos), o Decreto n.º 24.273/34, sobre o IAPC (comerciários), e o Decreto n.º 24.615/34, sobre o IAPB (bancários). Seguiram-se o IAPTC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores), o IAPI (industriários), o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado) de 1938 e outros.

A Carteira Nacional do Trabalho foi instituída pelo Decreto n.º 21.175, de 21 de março de 1932.

4 CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição de 1934, sob a influência da Constituição de Weimar, trouxe várias disposições sobre a proteção social. O art. 121, § 1º, *h*, estabeleceu a forma *tríplice de custeio*, entre público, empregado e trabalhador, sendo obrigatória a contribuição.⁴⁴ Manteve a competência do Poder

⁴⁴ Wagner Balera enfatiza que a Contribuição Tríplice tinha de ser *igual* entre os três partícipes do custeio previdenciário (Cf. BALERA, 1986).

Legislativo para legislar sobre aposentadorias (art. 39, inciso 8, item *d*) e estabeleceu a proteção ao trabalhador no art. 121. No art. 5º, XIX, *c*, estabeleceu a competência da União para fixar regras de assistência social, e no art. 10 dividiu a responsabilidade com os Estados para “*cuidar da saúde e assistência pública*” (inciso II) e “*fiscalização à aplicação das leis sociais*” (inciso V).

Trazia, ainda, outras disposições protetivas: art. 113 (direito à subsistência); art. 123 (equiparação dos profissionais liberais aos trabalhadores); art. 138, *a*) (amparo aos desvalidos); art. 138, *c*) (amparo aos infantes); art. 138, *d*) (amparo às famílias com prole numerosa); art. 170, § 3º (previsão de aposentadoria compulsória aos 68 anos para os funcionários públicos); art. 170, § 4º (aposentadoria por invalidez de valor integral para quem tivesse no mínimo trinta anos de trabalho); art. 170, § 6º (benefícios integrais para o acidentado); art. 170, § 7º (determinação de que os proventos não poderão ser superiores aos vencimentos); art. 172, § 2º (acumulação de benefícios oficiais com privados).

No art. 138, o Texto Magno determinava a competência da União, dos Estados e dos Municípios no sentido de: a) assegurar *amparo aos desvalidos*, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica, proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono psíquico, moral e intelectual; c) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; d) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

Pela primeira vez uma constituição faz referência à expressão *previdência*, embora não a adjetivasse de *social*.

O art. 115 da Constituição já demonstrava a preocupação do legislador com questões sociais: “*A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite existência digna*”.

As diretrizes fundamentais do seguro social estariam já fincadas nessa Lei Magna, quais sejam: tríplice e obrigatória contribuição, noção social de risco, prestações comuns e acidentárias e proteção especial à maternidade (MARTINEZ, 1992, p. 21).

A Constituição de 1934 tem particular interesse na evolução da seguridade social. Ao estabelecer a tríplice forma de custeio, dá um grande passo rumo à passagem da assistência privada à assistência pública, passando pelo estágio intermediário do seguro social (BALERA, 1986, p. 86).

5 CONSTITUIÇÃO DE 1937

O presidente Getúlio Vargas instituiu uma legislação de proteção social, de caráter paternalista, visando à legitimação do regime em vigor, como uma espécie de compensação pela perda dos direitos políticos.

A Carta de 1937, outorgada pelo ditador, era assaz sintética em matéria previdenciária e trouxe retrocessos. Expressava o direito dos que estivessem na *infância* e na *juventude* de invocar o auxílio e a proteção do Estado (art. 127). Declarava que o trabalho é um dever social (art. 136).

A previdência social é disciplinada em apenas duas alíneas do art. 137. Na primeira, preconiza a “*instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidente de trabalho*”. No segundo, estabelece que “*as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio e assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidente de trabalho e aos seguros sociais*”.

Consagra a expressão *seguro social*. A ausência de outras disposições em matéria de proteção social só pode ser justificável pelas razões políticas que levaram à elaboração dessa Carta, o que configurou, na pena de Wladimir Novaes Martinez, “*um atraso historicamente inexplicável, quando a legislação ordinária estava avançada em relação ao começo do século*” (MARTINEZ, 1992, p. 22).

O Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), criado pelo Decreto-lei n.º 525, de 01/07/1938, foi a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil, a *primeira forma de presença da assistência social* na burocracia do Estado (MESTRINER, 2001, p. 66).

O CNSS foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde e decidia quais organizações da sociedade civil receberiam subvenções.⁴⁵ Cumpria, na época, o papel do Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas, não se referindo à assistência social como política social, mas sim *função social de amparo*.

Embora as ações iniciais do Serviço Social no Brasil tenham sido inicialmente catalisadas pela Igreja Católica (assim, por iniciativa da sociedade civil e não do Estado), esse mesmo amparo, fornecido pelo CNSS, aparece travestido de *serviço social*, como manifestação da sociedade, sendo apenas posteriormente assumido pelo Estado.⁴⁶

Mas a criação sucessiva de Institutos com legislação própria para cada um deles resultou numa situação confusa, e sentiu-se a necessidade de uniformizar direitos e deveres dos segurados e dependentes.

O Decreto-lei n.º 4.830, de 15/10/1942, instituiu a *Legião Brasileira de Assistência*, importante instituição, via intervenção estatal, com a inauguração da benemerência estatal, que se valia do trabalho feminino e de elite. A LBA distribuía auxílios financeiros e depois subvenções sociais às instituições sociais. Posteriormente, instalou o sistema de convênios com tais instituições, delegando a execução de seus programas (MESTRINER, 2001, p. 108-109).

Nesse contexto, foi elaborado o Decreto-lei n.º 7.526, de 07/05/1945 – a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil –, que criou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), um tipo de instituição de previdência social, que na prática *não foi implementado*.

6 CONSTITUIÇÃO DE 1946

Inicia-se com a Constituição de 1946 um sistema constitucional da matéria previdenciária. Em vários incisos do artigo 157 foram concedidos direitos sociais, principalmente trabalhistas,

⁴⁵ Segundo MESTRINER, subvenção social “*é o auxílio financeiro às entidades sociais, que sai da esfera pessoal do governante e passa à esfera oficial. Constitui-se numa ajuda de caráter supletivo, que no início só podia ser aplicada em despesas de manutenção dos serviços e posteriormente como auxílio extraordinário, passando a subsidiar atividades de natureza especial ou temporária, como construção, reforma ou aquisição de equipamentos*” (2001, p. 58).

⁴⁶ O Conselho Nacional do Serviço Social voltou-se mais ao controle da filantropia privada, deixando distantes os “*amplos e ambiciosos objetivos propostos pelo decreto-lei que o instituiu*” (MESTRINER, 2001, p. 66).

inclusive a próprio direito à previdência “*contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte*” (inciso XVI). Manteve-se a tríplice forma de custeio.

O art. 145 da Constituição de 1946 foi a primeira a mencionar a expressão “justiça social”, da seguinte forma: “*A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano*”.

Era evidente o interesse do Estado pelo problema da *questão social* no Brasil. Pela primeira vez usa a expressão *previdência social* em vez de *seguro social*.

Torna-se marco referencial a instituição do Serviço Social da Indústria (SESI) (Decreto-lei n.º 9.403/46) e do Serviço Nacional do Comércio (SESC) (Decreto-lei n.º 9.853/46), destinados a prestar assistência social e outros serviços correlatos (educação, serviço social, assistência médica e alimentar, lazer etc.).

Em 1960, foi editada a Lei n.º 3.807, denominada *Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)*, que padronizou o sistema assistencial. Considerada *divisora de águas* da Seguridade social, diferia da Consolidação das Leis do Trabalho, porque, ao contrário dessa, que é uma reunião de leis esparsas por meio de um decreto-lei, constituía uma nova lei.

A LOPS estabeleceu um só e único plano de benefícios, ampliando o âmbito da Previdência Social, deixando, porém, excluídos os trabalhadores rurais e empregados domésticos. Eram beneficiários os segurados e dependentes. Os benefícios eram auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, por velhice, especial, por tempo de serviço, auxílio-natalidade, pensão por morte, pecúlio, auxílio-reclusão, auxílio-funeral.

A Lei Orgânica da Previdência Social implicou o *abandono do regime de capitalização* e a ampliação da proteção social. Mas “*o sistema cresceu incorporando apenas (e desigualmente) os segmentos situados acima de determinada linha da pirâmide social; abaixo dela, manteve-se a exclusão*” (VIANA, 1998, p. 133).

A Lei n.º 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural) criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A Emenda Constitucional n.º 11, de 31/3/1965, prescreveu que nenhuma prestação ou benefício poderão ser criados, majorados ou estendidos sem a correspondente fonte de custeio. Estava definido o *princípio da precedência da fonte de custeio*.

Com o advento do *Decreto-lei n.º 66, de 21/11/1966*, desapareceram os Institutos de Aposentadorias e Pensões e, em 1/1/1967, pelo Decreto-lei n.º 72, foi fundado o *Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)*. Unificaram-se os institutos de aposentadorias e pensões, centralizando-se a organização previdenciária no INPS.

7 CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Carta de 1967, outorgada autoritariamente, não inovou em termos de proteção social comparada à Constituição de 1946. Não havia a intenção de modificar a sistematização da matéria e o seu art. 158 é praticamente idêntico ao art. 157 da Constituição de 1946.

Ao menos no papel, havia alguma preocupação com a justiça social e a dignidade da pessoa humana, pois no art. 157 trazia a seguinte dicção: “*A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) II – valorização do trabalho humano como condição da dignidade humana*”.

Criou-se um seguro-desemprego (art. 158, XVI), que seria regulamentado pela Lei n.º 4.923/65, sob o nome de auxílio-desemprego, como uma prestação previdenciária. Foi assegurada a aposentadoria à mulher “*aos trinta anos de trabalho, com salário integral*” (art. 158, inciso XX).

A Lei n.º 5.316/67 fez integrar o seguro de acidentes de trabalho no sistema previdenciário. Pelo Decreto-lei n.º 959/69, as empresas passaram a recolher a contribuição previdenciária sobre o trabalho de autônomo.

8 A CONSTITUIÇÃO DE 1969

A Emenda Constitucional n. 1/1969, outorgada no regime miliar, alterou de tal forma a Carta de 1967 que a doutrina brasileira costuma considerá-la uma nova constituição.

Ela não inovou em matéria de proteção social em relação à Constituição de 1946. Repetia praticamente a Carta de 1967.

O art. 160 estabelecia que: “*A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana*”.

Mas, como bem lembrou Luiz Alberto David Araujo, avançou ao estabelecer, em seu art. 175, § 4º, referente à família, que lei especial deveria dispor sobre a *assistência* à maternidade, à infância, à adolescência e sobre a educação dos excepcionais, surgindo com isso a primeira menção expressa à proteção específica das pessoas com deficiência (ARAUJO, 1997, p. 60).

O maior avanço em relação às pessoas portadoras de deficiência ocorreu com o surgimento da Emenda n.º 12, promulgada em 17/10/1978,⁴⁷ que serviu de base a uma série de medidas judiciais.

Instituiu-se o Plano de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-rural), pela Lei Complementar n.º 11/71. Não havia contribuição por parte do trabalhador, que tinha direito à aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio-funeral, todas no valor de meio salário mínimo.

A Lei n.º 5.859/72 incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios da previdência social. Até então eram facultativos. A Lei n.º 6.136/74 criou o salário-maternidade.

A Lei n.º 6.179/74 criou o *benefício de amparo assistencial*, no valor de 50% do salário mínimo, aos maiores de 70 anos ou inválidos, sem atividade remunerada, e com renda inferior a meio salário mínimo, que não fossem dependentes de outra pessoa e sem meios de prover o próprio sustento, desde que tivessem pago pelo menos doze contribuições ou exercido atividade remunerada antes não-incluída no âmbito da previdência.

⁴⁷ Pela importância da evolução, o artigo merece ser transcrito, *in verbis*: “*Artigo único: É assegurado aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante: I – educação especial e gratuita; II – assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do País; III – proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e salários; IV – possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos*”.

A Lei n.º 6.260/75 instituiu benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes. Uma Consolidação das Leis da Previdência Social - CLPS⁴⁸ veio conformada no Decreto n.º 77.077, de 24/1/76.

A Lei n.º 6.367/76 dispunha sobre o seguro contra acidentes de trabalho na área urbana, revogando a Lei n.º 5.316/67.

A Lei n.º 6.439/77 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que se destinava a integrar as atividades de previdência social, assistência médica e assistência social.

Pelo Decreto n.º 89.312/84, organizou-se nova Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS.

O Decreto-lei n.º 2.284/86, regulamentado pelo Decreto n.º 92.608/86, instituiu o seguro-desemprego.

Finalmente, o Decreto n.º 94.657/87 criou o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados (SUDS).

9 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 incluiu a terminologia da seguridade social, num viés de superação da concepção de proteção social nos limitados parâmetros do seguro social.

À seguridade social foi dedicado um capítulo próprio, nos arts. 194 a 204 da Constituição, com feição tripartite: previdência social, assistência social e saúde.

Fruto de trabalhos realizados democraticamente pela Assembleia Constituinte, instalada em 1987, gerando um texto compósito em termos de ideologias, já em seu preâmbulo preconiza um Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e

⁴⁸ A Consolidação das Leis da Previdência – CPLS social era ordenação que tinha força de decreto e, havendo dúvida, haveria necessidade de se consultarem os textos da Lei n.º 3.807/60.

individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

Nota-se que o preâmbulo menciona os *direitos sociais antes dos direitos individuais*, prestigiando a igualdade se comparada à liberdade.

A Constituição “cidadã” traz os contornos de um Estado social⁴⁹, onde a preocupação do legislador constituinte é enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais. Regulou em capítulo próprio os direitos sociais (Capítulo II do Título II) e deixou claro que tanto a assistência social, quanto a saúde e a previdência social constituem direitos sociais.

A *justiça social* constitui um *ditame* da ordem econômica, segundo o art. 170, *caput*, da Constituição Federal, além de constituir a essência dos objetivos (de todas as funções do Estado) de construir uma sociedade *justa* (art. 3º, I), garantir o desenvolvimento nacional (3º, II), reduzir as desigualdades sociais e regionais (3º, inciso III) e alcançar o *bem de todos* (art. 3º, inciso IV).

O problema da pobreza demanda medidas albergadas em vários dispositivos esparsos, inclusive no Título I, mas é no Título VIII, dedicado à Ordem Social, que o Constituinte disciplinou a atuação do Estado na proteção aos necessitados. Priorizou-se o caminho à universalização, consagrando o sistema da repartição.

Seguiu-se à Constituição Federal de 1988 uma série de leis que versam sobre seguridade social, apenas algumas delas apontadas a seguir.

A Lei n.º 7.853/89 dispõe sobre o apoio e a integração social do portador de deficiência, finalmente regulamentados pelo Decreto n.º 3.298/99.

⁴⁹ Citem-se como exemplos de normas protetivas, incluindo-se regras sobre custeio, os arts. 1º, III, 3, I, III, IV, 5º, *caput* e incisos, 6º, 7º, *caput*, e incisos II, VIII, XII, XVIII, XXIV e XXVII, 22, XXIII, 22, XII, XIII, XIV, XV, 23, II, IX, X, 37, VIII, 170, VII, 208, II, 227, 230, 239, 240, 244, 250 da Constituição, além dos art. 56, 57, 58, 59, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 79, 80 e 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devendo-se lembrar que houve introdução de normas por Emendas Constitucionais.

O art. 7º da Lei n.º 8.029/90 cria o Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia federal vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social, fusão do IAPAS com o INPS.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90) também é norma de proteção social que deve ser mencionada.

A Lei n.º 8.080/90 é a Lei Orgânica da Saúde, que criou o Sistema Único de Saúde – SUS⁵⁰, sucedida pela lei que disciplina os planos privados de assistência à saúde (Lei n.º 9.656, de 03 de junho de 1998).

Em atendimento ao art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foram editadas as Leis n.º 8.212/91 e n.º 8.213/91, que cuidam, respectivamente, do custeio da Seguridade social e do plano de benefícios da previdência social. Várias leis alteraram as Leis n.º 8.212/91 e n.º 8.213/91.

Os Decretos n.º 611/92, sobre benefícios, e n.º 612/92, sobre custeio, regulamentaram as respectivas leis. Os Decretos n.º 2.172/97, sobre benefícios, e n.º 2.173/97, sobre custeio, substituíram os anteriores. A Lei n.º 8.689/93 extinguiu o INAMPS.

A Lei n.º 8.742/93, conhecida por *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), versa sobre a organização da assistência social e instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social. Regulamentou o benefício assistencial de prestação continuada, criado no art. 203, V, da Constituição da República, além de outros benefícios eventuais. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 1.744/95. Por medida provisória, a LBA foi extinta.

A política nacional do idoso está sistematizada na Lei n.º 8.842/94. A segunda metade da década de 90 foi pautada pela alteração da legislação da seguridade social, de maneira a eliminar direitos.

⁵⁰ O Estado não é obrigado a fornecer medicamentos de alto custo não registrados na lista do Sistema Único de Saúde. No entender do ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, o excesso de judicialização da saúde tem prejudicado políticas públicas, pois decisões judiciais favoráveis a poucas pessoas, por mais importantes que sejam seus problemas, comprometem o orçamento total destinado a milhões de pessoas que dependem do Sistema Único de Saúde (SUS). “Não há mágica orçamentária e não há nenhum país do mundo que garanta acesso a todos os medicamentos e tratamentos de forma generalizada”. Cf. Recurso Extraordinário (RE) 566471.

A Lei 9.528/97 modifica as Leis n.º 8.212/91 e n.º 8.213/91 e traz várias alterações restritivas de direitos, como a exclusão do menor sob guarda da condição de dependente, a fixação de prazo de trinta dias para requerimento da pensão, pena de concessão desde a data do requerimento administrativo, extinção de aposentadorias especiais do aeronauta, jogador de futebol, jornalista, juiz classista da Justiça do Trabalho e da telefonista, além de outras medidas.

A Lei n.º 9.533/97 trata do programa de apoio à garantia de renda mínima, a ser implementado pelas unidades federativas, complementada pela Lei n.º 10.219/01.

O regime próprio de previdência dos servidores públicos tem suas regras gerais estabelecidas na Lei n.º 9.717/98.

A Lei n.º 9.649/99 cuida do Programa da Comunidade Solidária. Também digna de nota é a Resolução n.º 207, de 16/12/1998, do Conselho Nacional de Assistência Social, que aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e uma Norma Operacional Básica de Assistência Social.

Dez anos após a promulgação da Constituição, aparece a primeira reforma importante na previdência social. A *Emenda Constitucional n.º 20/98* trouxe importantes inovações, sobretudo sobre aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria de servidores, previdência privada e outros assuntos.

A Lei n.º 9.876/99 altera as Leis n.º 8.212/91 e n.º 8.213/91 e institui o fator previdenciário, aplicável a aposentadorias por tempo de contribuição.

O Decreto n.º 3.048/99 institui o regulamento da previdência social. A Lei n.º 9.790/99 regula a promoção de assistência social por organizações da sociedade civil de interesse público. A Lei n.º 10.219/2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, o *Bolsa-Escola*.

A Lei n. 10.689/2003 criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, deixando ao Poder Executivo a definição dos critérios para a concessão de benefício, voltado a garantir acesso à alimentação.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei n. 10.836/2004, tratando-se de benefícios em dinheiro, devidos a pessoas em situações de pobreza ou extrema pobreza, obtendo importantes resultados na diminuição da pobreza e da indigência.

Tachada de reforma paralela à EC 41/2003, a Emenda Constitucional n. 47/2005 trata de regras de transição à aposentadoria de servidores públicos.

Com a Lei 11.457/2007, a Secretaria da Receita Federal do Brasil passa a arrecadar as contribuições previdenciárias, cabendo ao INSS somente a concessão de benefícios.

O art. 6º da LOAS teve a redação alterada pela Lei n. 12.43/2011, passando a assistência social a ser organizada na forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Resolução CNAS n. 33 de 12 de dezembro de 2012 Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

A Lei n. 13.183/2015 cria restrições significativas à concessão da pensão por morte, tendo sua origem em medida provisória.

A Lei 13.429/2017 permite a terceirização nas empresas, medida que traz reflexos importantes na seguridade social, reduzindo sua base de custeio pela precarização das relações de trabalho.

A Emenda n. 103/2019 traz a mais significativa das reformas previdenciárias, tornando mais rígidos os requisitos para a concessão de aposentadorias, estabeleceu as idades mínimas de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, ampliando o tempo necessário à obtenção de aposentadoria integral, entre outras medidas restritivas, na contramão do espírito da progressividade dos direitos sociais pelo Pacto de San José da Costa Rica e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos internalizados no direito positivo brasileiro em 1992.

No período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do COVID 19, a Lei n. 13.982, de 02.4.2020 instituiu o Auxílio Emergencial, medida assistencial que consiste num benefício financeiro concedido ao trabalhador informal, microempreendedor individual (MEI), autônomo ou desempregado.

Por fim, na contramão do intuito restritivo da EC 103/2019, a Lei n. 14.176/2021 instituiu o auxílio-inclusão, medida de assistência social salutar, devida a quem receba o benefício de prestação continuada, de que trata o art. 20 da Lei 8.742/93, e passe a exercer atividade com remuneração limitada a 2 (dois) salários-mínimos.

10 PROGRESSIVIDADE E REGRESSIVIDADE

A discussão acerca da dimensão do nível de proteção das prestações de seguridade social não prescinde da consideração do fenômeno da economia denominado escassez, razão pela qual devem ser levadas em conta *razões conjunturais* (BOTELHO, 2015, p. 31/32).

Nessa ótica, a história da seguridade social brasileira, narrada nas linhas anteriores, pode ser considerada evolutiva, isto é, deu-se de modo progressivo em termos de aumento gradativo de proteção social, até meados dos anos 1990.

A *progressividade dos direitos sociais* é um elemento normativo do direito brasileiro, isso porque o art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica – Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), de que o Brasil é signatário – estabelece que os Estados-partes se comprometem a “potencializar progressivamente os direitos sociais”.

Outrossim, o art. 2º, § 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, constitui “fundamento legal” à aplicação da cláusula da vedação do retrocesso, pois estatui que os membros se comprometem “até o máximo de seus recursos disponíveis” a assegurar “*progressivamente*” os *direitos reconhecidos no Pacto*”.

Por outro lado, a *regressividade* dos direitos sociais é de ser evitada ao máximo e não poderá atingir o núcleo essencial dos direitos que representem a expressão da dignidade da pessoa humana, além não prescindir de medidas compensatórias.

Contudo, as crises econômicas por que vem passando o Brasil – a última delas originada em 2014 e agravada pela pandemia do Covid-19 – também trazem à tona os problemas

orçamentários sérios que o país tem de enfrentar. E assim contribuem para a degradação da qualidade de vida geral, que se potencializa por medidas econômicas e políticas imediatistas, e que sistematicamente atingem com maior força o extrato menos favorecido da população.

A cláusula doutrinária da *vedação ao retrocesso social* não tem sido bastante a frear os intentos reformatórios das políticas públicas nesse cenário, em especial, no campo da previdência social.

A partir dos anos 1960, intensificou-se um movimento de reação ao Estado Social nos países capitalistas industrializados, pelo entendimento de que a expansão dos planos de benefícios sociais onerou os encargos sociais, intensificado a partir da crise do petróleo da década de 1970. O modelo do *welfare state* é combatido pelos liberais, pois destruiria a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, e também recebe a crítica da doutrina socialista por impedir a implantação do socialismo e permitir a continuidade da exploração do trabalho pelo capital.

Segundo Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins que, a partir da primeira crise do petróleo, operou-se “*uma redução definitiva das possibilidades de utilização do Estado do Bem-Estar*” (BASTOS; MARTINS, 2000, p. 422).

Então os *Trinta Anos Gloriosos*, expressão relativa aos 30 anos de prosperidade do pós-guerra (de 1945 a 1975), terão ficado no passado.⁵¹

A desaceleração do capitalismo, ocorrida a partir dos anos 1980, também nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, levou a reflexos sociais relevantes.

Para alguns, a globalização, surgida para *combater as ideias do Estado de bem-estar*, busca assegurar a prioridade das decisões do livre mercado, sem intervenção do Estado, que se torna necessariamente enfraquecido (COSTA NETO, 2001, p. 20-31).

Remígio Todeschini apresenta detalhado estudo sobre o processo de reformas no sistema previdenciário brasileiro, processo esse tendente a “*romper com o constitucionalismo social e*

⁵¹ O demógrafo francês Jean Fourastié foi quem empregou pela primeira vez a expressão, em 1979, no livro *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975* (Os Trinta Gloriosos ou a Revolução Invisível 1946-1975).

reforçar somente o liberalismo econômico, privatizando a previdência (...)” (TODESCHINI 2000, p. 86).

O direito, no modelo de Estado liberal contemporâneo, *perde o caráter distributivista, de equidade e finalístico que prepondera no Estado social* (COSTA NETO, 2001, p. 20-31).

O fenômeno é sentido mundialmente, o que causaria uma *nova pobreza*, que se distingue da *antiga* por sua origem: envolve pessoas que pertenciam à ampla classe média, que se criara em função de conquistas de anos dourados, e que perderam seus empregos para robôs ou para trabalhadores de países periféricos (SINGER, 1999, p. 31).

Esse processo também pode ser chamado de *nova questão social*, porquanto afetar crescentemente *camadas maiores da população*, como jovens sem trabalho, idosos, migrantes, ainda que sejam nutridos e com escolaridade básica (MESTRINER, 2001, p. 30).

O trabalho – como referência social e elemento capaz de formar estruturas e configurar a sociedade, enquanto princípio de integração social e mecanismo de ampliação de direitos e de acesso à cidadania – perde força em grande número de países (MESTRINER, 2001, p. 22).

Enfim, as reformas previdenciárias aprovadas no Brasil desde os anos 1990, acima referidas, vão na contramão da apregoada *progressividade dos direitos sociais*.

Já durante a tramitação das Emendas Constitucionais da Reforma Previdenciária de 1998 iniciou-se um processo de redução de direitos previdenciários por meio de leis e medidas provisórias, como as Leis n.º 9.032/95 (que restringiu o direito à aposentadoria especial), a Medida Provisória n.º 1.799 (que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social) e 9.876/99 (que instituiu o fator previdenciário⁵²).

⁵² Nesse pormenor, não se pode desprezar um componente demográfico e importante. O perfil da sociedade mudou e este argumento, longevidade, complexidade, grande população, que cresceu mais que a economia para atender a sociedade industrial e pós-industrial, cobrou seu preço. O problema é que, com a inadequação da proteção social oferecida pelo sistema a este novo perfil sociodemográfico, o financiamento teria de vir, além da contribuição do segurado, também de outras fontes, como a tributação. Esta, por sua vez, tem sofrido com a disseminação de um novo modelo econômico de terceirização e internacional outsourcing, e agora, com o ciberespaço, transações eletrônicas multinacionais, criptomoedas etc.

A Emenda Constitucional n.º 20/98 estabeleceu critérios mais severos para a aposentadoria dos servidores públicos, magistrados, membros do Ministério Público, extinguiu a aposentadoria proporcional aos que se filiaram a partir de então e quebrou o monopólio do seguro social para a cobertura do risco acidente de trabalho.

Preconiza-se a utilização do sistema de capitalização como salvaguarda da seguridade social, tendo como exemplo a nova redação do art. 201 da Constituição Federal. A previdência privada é incentivada, inserindo-se na Constituição Federal um artigo específico, o 202, pela Emenda Constitucional n.º 20/98, regulamentado pela Lei Complementar n.º 109/2001.

Maria Luiza Mestriner apresenta ponto de vista preciso: o Estado passa a se responsabilizar “*somente por situações de extremos, num alto grau de seletividade direcionada aos estritamente pobres, isto é, aos indigentes*” (MESTRINER, 2001, p. 21).

O coroamento desse processo de reformas constitucionais deu-se com a aprovação da Emenda Constitucional n. 103/2019, baseada em projeto apresentado pelo governo eleito em 2018, quando o Congresso Nacional chancelou a redução substancial da dimensão dos direitos sociais, com restrições severas em direitos de previdência social, como por exemplo quanto a aposentadorias por tempo de contribuição (aumento da idade mínima, necessidade de maior número de contribuições), aposentadoria especial (restrição à conversão de tempo de atividade especial em comum), redução das diferenças entre regime público e regime geral de previdência social (o que ainda não bastou para reduzir o que Wagner denomina “abismo de desigualdade” entre servidores e trabalhadores em geral (BALERA; RAEFFRAY, 2020, p. 7), alteração do pilar do Regime de Previdência Complementar já instituído pela Emenda Constitucional nº 20/1998, tornando-o obrigatório aos servidores dos entes federados, além de várias regras de transição instituindo requisitos mais rígidos para a obtenção de aposentadorias.

Com a promulgação da EC 103/2019, nas palavras de Miguel Horvath Júnior, “o ideário original da Carta de 1988 foi revisto definindo—se novo patamar de proteção social no Brasil” (2020, p. 29). Ainda segundo o mesmo autor:

O ideário universalista foi contido com o apontamento do afrouxamento da solidariedade intergeracional, na medida em que, conquanto afastado regime da capitalização, a utilização dessa ferramenta não restou descartada pelos condutores da nova formatação das políticas sociais no Brasil. A reforma da previdência social reflete a mudança no ambiente interno e externo no tocante

à responsabilidade do Estado na efetivação da proteção social. Observamos processos cíclicos de alteração e parametrização dos sistemas de proteção social (HORVATH JUNIOR, 2020, p. 29).

Digno de nota que a EC 103/2019 é objeto de algumas ações diretas de inconstitucionalidade⁵³, via de regra por ofensa a cláusulas pétreas insculpidas no art. 60, § 4º, IV, do Texto Supremo, que veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais, cabendo ao Supremo Tribunal Federal resolver a grave questão, de importância ímpar na própria história do direito da seguridade social no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do esboço histórico dos direitos sociais de seguridade social no Brasil indica que se chegou a um estágio de *involução*, após uma fase de progressividade que se verificou em meados dos anos 1960 e culminou na Constituição Federal de 1988.

As reformas iniciadas com a EC 20/1998 tiveram direção certa: a regressividade, a partir do entendimento político de que a crise orçamentária coloca em risco a proteção das futuras gerações. Esse mesmo mote levou à aprovação da EC 103/2019 e a perspectiva é a de que outras reformas regressivas sejam aprovadas num futuro não tão distante.

Aprovada sob a justificativa de reduzir déficits constantes no orçamento da previdência social, e para modernizar e equacionar potenciais problemas futuros⁵⁴, portanto com olhos do Congresso Nacional no fenômeno da *escassez*, a reforma previdenciária operada pela EC n. 103/2019 implicou o recuo na dimensão do Estado na prestação de direitos previdenciários e, portanto, na redução da proteção social oferecida pela previdência social, um dos três pilares da seguridade social.

O maior estranhamento com tal situação de coisas decorre da própria estratificação socioeconômica do Brasil, onde os pobres e miseráveis, alvo da necessária proteção humana e

⁵³ Cabe registrar que, em algumas ações (a saber: ADI 6.254, ADI 6.255, ADI 6.256, ADI 6.258, ADI 6.289, ADI 6.336, ADI 6.361, ADI 6.367, ADI 6.916 e ADI 6.731), já há parecer da Procuradoria-Geral da República pela declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos. Cf. <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-envia-pareceres-em-dez-acoas-que-questionam-constitucionalidade-de-trechos-da-reforma-da-previdencia>. Último acesso em 13.10.2021.

⁵⁴ Ancorados em fatos demográficos e econômicos como a redução da base de contribuintes, decorrentes da curva demográfica, longevidade da sociedade e crescente desformalização das relações de trabalho. Malgrado existentes, tais fenômenos não interferem apenas na política previdenciária, mas em outros aspectos da coletividade, que não foram devidamente debatidos no contexto da reforma.

social, compõem larga maioria populacional, mas não têm representação política substancial no Congresso Nacional, que permitisse o equilíbrio e mitigasse esse tipo de retrocesso social.

Talvez o mais grave de tudo é que, a despeito de mais de uma centena de Emendas Constitucionais, que bem ou mal mantiveram o caráter social e protetivo do Texto de 1988, expressivo de valiosa “resiliência constitucional” (VIEIRA; BARBOSA, 2018), atingiu-se com a EC 103/2019 o *núcleo duro* do sistema constitucional de proteção humana e social da Constituição Federal, porquanto perpetrou redução relevante à dimensão dos direitos sociais, sobretudo na seara da previdência social.

Dá-se, enfim, a reversão da política progressista da seguridade, impondo importante direção regressiva, porquanto a reforma aprovada, atendendo à *voz do mercado*, atinge uma dimensão inusitada. A despeito da mais de uma centena de emendas constitucionais pretéritas, de reformas pontuais do Texto Magno, a rigor elas não haviam alterado a feição protetiva, garantista e dirigente da Constituição de 1988, observáveis sobretudo das normas principiológicas conformadas nos seus artigos 3º e 4º, conquanto muitas promessas do constituinte não tivessem ainda sido cumpridas (VIEIRA; BARBOSA, 2018).

Resta aos vulneráveis e necessitados sociais, somente e ainda, o socorro da assistência social e a garantia da saúde gratuita, direito de todos, assegurados pela Constituição de 1988, que nesse ponto ainda resiste aos intentos reformistas (BALERA; RAEFFRAY, 2020, p. 7).

Para além, a perspectiva do quadro social mundial se agrava, no ver de muitos. Na virada da segunda para a terceira década do milênio, o trabalhador pode tornar-se *irrelevante* para o sistema econômico, na ótica de Yuval Harari, segundo o qual a revolução tecnológica pode em breve excluir *bilhões* de humanos do mercado de trabalho e criar uma nova e enorme classe sem utilidade econômica, que não seja o consumo, que certamente levará a convulsões sociais e políticas para as quais nenhuma ideologia existente está preparada para lidar (HARARI, 2018, posição 27 de 355, leitor Kindle).

No Brasil não é diferente, de modo que o problema pode impactar a própria *democracia*, consoante alertou Boaventura de Sousa Santos quase duas décadas atrás: “(...) à medida que a democracia perde a sua capacidade para redistribuir riqueza social, estamos a caminhar para sociedades que são politicamente democráticas mas socialmente fascistas” (SANTOS, 2002).

Ao indivíduo (trabalhador ou não) poderá ficar a definitiva responsabilidade de cobertura dos próprios riscos sociais (incapacidade, desemprego, morte, idade avançada etc), uma vez mitigado o acesso à proteção previdência, tanto por opções de políticas públicas, quanto por problemas estruturais do mercado de trabalho. A um percentual cada vez maior dos trabalhadores brasileiros resta se tornar, eles mesmos, a sua *própria técnica de proteção social*.

Esta nova realidade, portanto, está a exigir urgente, profunda e atenciosa discussão sobre as novas e futuras características da sociedade e do Estado Democrático de Direito, de maneira a não se dilacerar o sistema de proteção social, não só em razão do perfil de longo prazo das políticas de seguridade social, mas, em especial, pela velocidade já estonteante e crescente com que a economia e as relações socioeconômicas vêm se modificando na última década.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. **A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência**, Ministério da Justiça, Brasília, 1997.

BALERA, Wagner. “Centenárias Situações e Novidade da ‘Rerum Novarum’.” **Revista da Previdência Social**, n. CXXX, LTr, São Paulo, setembro de 1991.

_____. “Previdência e Assistência na Constituinte”, **Revista de Previdência Social**, n. LXIII, ano X, fevereiro de 1986.

BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de (coords). **Comentários à Reforma da Previdência. Emenda Constitucional 103, de 2019**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. VIII, Saraiva, São Paulo, 2000.

BOTELHO, Catarina dos Santos. **Direito sociais em tempo de crise: revisitando as normas constitucionais programáticas**, Almedina, Coimbra, 2015.

BUENO, Eduardo. **Uma história do Brasil: cinco séculos de um país em construção**, Leya, Rio de Janeiro, 2012.

CICCO, Cláudio de. **História do Direito e do Pensamento Jurídico**, Saraiva, São Paulo, 2017.

COIMBRA, Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. “A Ideologia Neoliberal e a Globalização Econômica: O Impacto no Campo dos Direitos Fundamentais”. **Boletim dos procuradores da República**, v. 4, n. 44, dezembro 2001, p. 20-31.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução Teórica à História do Direito**, Juruá Editora, Curitiba, 2012.

GAVAZZONI, Aluisio. **História do Direito. Dos sumérios até a nossa Era**, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 2002.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito e História – Uma Relação Equivocada**, Edições Humanidades, Campinas, 2003.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**, Tradução: Paulo Geige, Companhia das Letras, São Paulo, 2018.

_____. **Sapiens. Uma Breve História da Humanidade**. Tradução: Janaína Marcoantonio, L&PM, Porto Alegre, 2018.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**, Quartier Latin, São Paulo, 2002.

_____. **Direito Previdenciário**, Rideel, São Paulo, 2020.

LEITE, Celso Barroso. **A Proteção Social no Brasil**, LTr, São Paulo, 1978.

_____. “Antecedentes da Previdência Social”. **Revista de Previdência Social**, n. C., LTr, março de 1989, p. 134-135.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**, LTr, São Paulo, 1992.

MESTRINER, Maria Luiza, **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**, Cortez Editora, São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de. **Direito do Trabalho e Previdência Social: Estudos**, LTr, São Paulo, 1996.

ONFRAY, Michel. **Contra-história da filosofia. Vol. 1: as sabedorias antigas**, Martins Fontes, São Paulo, 2008.

SANTOS, B.S. “O novo espectro”. **Folha de São Paulo**, Opinião, edição de 07.5.2002, (consultado em 10.4.2021). Disponível na World Wide Web: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0705200208.htm>.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**, EdUSP, São Paulo, 2021.

SINGER, Paul. **Globalização e Desemprego. Diagnóstico e alternativas**, Contexto, São Paulo, 1999

TODESCHINI, Remígio. **Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão**, LTr, São Paulo, 2000.

VIANA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas**, Renan, São Paulo, 1998.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. “Do compromisso maximizador à resiliência constitucional.” **DOSSIÊ 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**. *Novos estud. CEBRAP* 37 (3). Sep-Dec 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5FvZYmsfBmZcwKT57ctZY9C/?lang=pt>. Último acesso em 13.10.2021.